

# Implementace

Jak ukázal systémový přístup k veřejné politice, implementace je zásadní pro „konverzi“ záměrů ve skutečnost. V následující kapitole budou zevrubně prozkoumány alternativní přístupy ke zkoumání implementace, které budou srovnány a budou hledány takové přístupy a poznatky, které budou nápomocny při zkoumání implementace zdravotní politiky z pohledu vlády v podmínkách České republiky.

Nastolení pojmu implementace a impuls k systematickému zkoumání dala studie PRESSMAN AND WILDAVSKY (1973), která ukázala, že jakému selhání mohlo dojít při realizaci programu, se kterým téměř všichni souhlasili, měl dostatečnou finanční podporu a přesto splnil jen velmi málo cílů, pro které byl ustanoven. Ačkoliv otázky spojené s úspěšností realizace nějaké politiky či programu byly jistě předmětem úvah nepochybně i dříve, rozvoj zájmu o implementaci je spojován právě s touto přelomovou studií.

## 1.1.1 Pojem implementace a jeho souvislosti

Implementace jako pojem není jednoznačně chápán. Hlavní příčina rozdílnosti v chápání tohoto obsahu leží ve výchozích přístupech, které jsou často diametrálně velmi odlišné. Tato podkapitola tedy nejprve představí základní přístupy k pojmu implementace a k jejímu zkoumání a následně se pak zaměří na problematiku implementačního deficitu jako teoretické i praktické kategorie.

Ačkoliv zájem o výzkum procesu implementace v posledních letech značně vzrostl, nejsou dosud vyjasněny základní metodologické otázky, jak při těchto analýzách postupovat. WINKLER (2000) uvádí, že samotný **pojem implementace** lze chápat dvěma způsoby:

- Implementace jako *stav uskutečnění*; předpokládá se, že se veřejný program realizuje v rámci nějaké posloupnosti činností. Předpokládá se, že vliv na cíle mají největší tvůrci programu a s postupem fází tento vliv slábne
- Implementace jako *proces realizace* veřejného programu je definován jako výsledek vzájemných vztahů a interakcí mezi aktéry celého procesu. Na povaze vztahů mezi aktéry pak závisí výsledky programu.

Je zřejmé, že tato dvě odlišná pojetí korespondují s předchozími rozdílnými přístupy k veřejné politice, což lépe ukazuje následující tabulka 5. V příloze 2 je tato systematizace rozšířena o teoretické modely implementace.

Tabulka 5: Srovnání teoretických východisek veřejné politiky a implementace

Implementace jako	Přístup k veřejné politice	Model tvorby rozhodnutí	„dominantní“ dimenze politiky
Stav uskutečnění	Teorie politického cyklu	Racionalistický přístup	Vertikální dimenze
Proces realizace	AAA model, model politických sítí	Inkrementalistický přístup	Horizontální dimenze

Pramen: sestaveno autorem

## Implementace a evaluace

Ačkoliv fáze implementace a evaluace jsou v konceptu politického cyklu odděleny, existuje oprávněná otázka: Jaký je vlastně rozdíl mezi zkoumáním procesu implementace a prováděním evaluace? Problém bude zřejmější, pokud jsou při zkoumání procesu implementace vysloveny závěry o přítomnosti či nepřítomnosti implementačního deficitu<sup>1</sup> (selhání).

PARSONS (2003: 461) vymezuje evaluaci jako: *Zkoumání jak veřejná politika a lidé, kteří ji uskutečňují, mohou být hodnoceni*; zatímco implementace je o tom: *Jak je politika uskutečňována*. Browne a Wildavsky (in PRESSMAN WILDAVSKY 1984) konstatují, že *hodnotitelé* (ti, kteří se věnují evaluaci) *jsou schopni nám říci mnoho o cílech, které byly dosaženy, nicméně jen velmi málo o kauzálních spojeních*. Problematiku vztahu obou těchto pojmů dobře naznačuje HILL A HUPE (2002:12) v následující tabulce 6.

Tabulka 6: Vztah pojmů implementace a evaluace

	Objekt	Výzkum zaměřený na
<b>Implementace</b>	Proces/chování Výstup, výsledek Kauzální vztahy	Popis Vysvětlení Vytvoření teorie a její testování Analytické hodnocení
<b>Evaluace</b>	Výstupní hodnoty	Hodnotové soudy

Zdroj: HILL, HUPE 2002

Obecně lze tedy chápat výzkum fáze implementace jako komplexnější ve srovnání s činností prováděnou při evaluaci. Nicméně, i přes snahu řady autorů důsledně oddělovat fázi implementace a evaluace, je zřejmé, že zejména z pohledu alternativních přístupů ke konceptu politického cyklu mohou obě tyto fáze probíhat současně. A to zvláště, je-li prováděn ex post výzkum. Zkoumáme-li ex-post nějakou politiku, pak nemusí být vždy zřejmé, zda zkoumáme „proces implementace“ ex- post, nebo provádíme evaluaci. I přes tuto nejasnost je podstata zkoumání zřejmá, a to odhalení příčin výsledku a v některých případech i poznání samotného výsledku politiky<sup>2</sup>.

## Implementace a její efektivnost

Není možné zabývat se analýzou procesu implementace a hodnocením příčin vzniku implementačního deficitu bez pojmového vymezení vztahu mezi implementačním deficitem<sup>3</sup> a efektivností procesu implementace. Z běžně chápaného obsahu těchto pojmů je totiž patrné, že neefektivnost během procesu implementace znamená současně implementační deficit. Rovněž ovšem může dojít k situaci, kdy jsou „špatné“ cíle implementovány „efektivně“. Vztah efektivnosti a implementace je poměrně podstatný i při zkoumání politiky a jejich účinků z pohledu vlády.

<sup>1</sup> Tomuto pojmu je věnován širší prostor v kapitole 1.4.4

<sup>2</sup> Pokud výsledkem politiky mělo být například postavení nějaké budovy, je poměrně snadné zjistit, zda daná budova stojí, nicméně u politik s obtížněji definovatelnými a měřitelnými cíli může být velkým problémem i zjištění samotných účinků (výsledků) politiky.

<sup>3</sup> Pod tímto pojmem lze chápat rozdíly mezi původně koncipovanými cíli a účely veřejné politiky a dosaženým stavem

V kontextu literatury můžeme například narazit na pojmy jako „efektivní implementace“, „efektivnost implementace“, „úspěšná implementace“, „dokonalá implementace“ a další. Základní kvalitativní rozlišení mezi těmito pojmy spočívá ve vymezení efektivnost

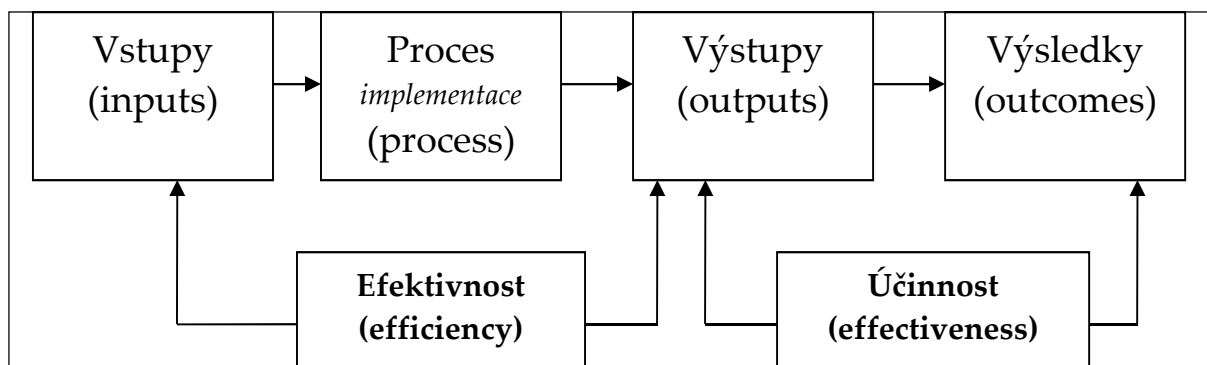
Pojem efektivnosti poměrně často vychází z konceptu „paretovské efektivnosti“. Například PEKOVÁ (2002) uvádí, že „*Ekonomické rozhodnutí je efektivní tehdy, když nemůže nastat změna, při níž by některý subjekt získal, aniž by jiné něco ztratily*“. SAMUELSON A NORDHAUS (1992: 968) pak definují efektivnost jako „*takové použití ekonomických zdrojů, které přináší maximální úroveň upokojení dosažitelnou při daných vstupech a technologií*“.

Další pohled na ekonomickou efektivnost nabízí GLADKIJ (2003:7): „*Ekonomická efektivnost je snaha maximalizovat sociální entitu (zdraví nebo přístup k péči) tím nejekonomičtějším způsobem, který je možný. Každá definice ekonomické efektivity odpovídá určitému druhu alokace zdrojů. Je užitečné rozlišovat tři úrovně ekonomické efektivity: technickou, alokační a sociální.*“

Z hlediska pojmu efektivnost ve vztahu k výstupům veřejné politiky většina autorů definuje efektivnost jako vztah výsledků politiky (outcomes) oproti výsledkům, které byly plánovány (DENISTON A KOL 1968<sup>4</sup>, STEIN A KOL. 1968<sup>5</sup>), nebo jako vztah výsledků politiky ke skutečnému množství vstupů (DENISTON A KOL 1968, COCHRANE 1972).

Dva předchozí pohledy na pojem efektivnost poměrně přehledně vyjadřuje následující schéma 6. Pojem efektivnost je možné buď chápat jako synonyma anglických pojmů „efficiency“ a „effectiveness“, nebo je pojem „effectiveness“ předkládán jako „účinnost“ a z hlediska českého jazyka mu je pak dána jiná dimenze.

Schéma 6: Vztah mezi pojmy efektivnost a účinnost



Pramen: MATHESON (2001) [online], upraveno autorem

Problematika „efektivnosti“ je nepoměrně složitější, než jak naznačuje výše uvedený text, nicméně, pro účely práce, autor považuje za podstatné vymezit alternativní přístupy především ve vztahu k pojmu implementace a dále se pak přiklonit k ustálenému využití pojmů. Následující tabulka 7 tak naznačuje možnosti obsahového výkladu pojmů v dimenzi dvou anglických termínů označujících efektivnost.

<sup>4</sup> používá pojem program effectiveness

<sup>5</sup> používá pojem agency effectiveness

Tabulka 7: Alternativní pohledy na obsahové významy pojmu efektivnost v kontextu pojmu implementace

	Efficiency	Effectiveness
<b>Efektivnost implementace</b>	Použité vstupy generovaly maximum výstupů.	Použité vstupy generovaly zamýšlené účinky.
<b>Efektivní implementace</b>	= Úspěšná implementace = Lze efektivně splnit cíle, které ovšem nevyřeší problém, pro který byly stanoveny.	= Dokonalá implementace = Z hlediska normativního přístupu bezchybná. Stanovený cíl vyřešil problém bez vedlejších nezamýšlených účinků.

Pramen: autor

Pro další práci je účelné vymezit ještě vztah mezi pojmem „neefektivní implementace“ a pojmem „implementační deficit“. Definiční těžkosti vymezení pojmu efektivnost se zde rozšíří o problém chápání „implementace“ a toho, jak a zda dochází k selháním politiky.

Vymezení pojmu implementační deficit je věnován prostor v kapitole 1.4.4.. Při použití pojmu „neefektivní implementace“ bude nadále v textu automaticky předpokládáno, že došlo ke vzniku implementačního deficitu (analogicky ovšem neplatí, že efektivní implementace znamená „dokonalou implementaci“). S ohledem na mnohoznačnost obou pojmů bude dále operováno s pojmem „efektivnost“ v nejnižší možné míře a budou používány, dle názoru autora, pojmy jasně vymezející, o jaký typ implementace (implementačního deficitu) se jedná. Tedy „úspěšná implementace“ a „dokonalá implementace“.

V návaznosti na tabulku 7 bude dále pojem „úspěšná implementace“ chápán jako totožný s pojmem „efektivnost (efektivní implementace)“. Pokud bychom chtěli definovat „dokonalou implementaci“, pak nutně musíme zahrnout i podmínku „účinnosti“. **Úspěšnou implementací tedy bude rozuměn stav, kdy došlo ke splnění stanovených cílů, nicméně nebylo normativně zkoumáno, nakolik tyto cíle byly „prospěšné a dobré“ apod.**

### 1.1.2 Přístupy k analýze implementačního procesu

Tyto přístupy vycházejí z praktické snahy poznat proces implementace, přičemž oba spojuje snaha o identifikaci klíčových faktorů, resp. stanovení podmínek, kdy by měl být proces implementace úspěšný (tedy cíle splněné).

Z hlediska vývoje se v odborné literatuře prosazoval dříve přístup první shora-dolů (top-down). Od počátku 80. let minulého století se začínají procesy implementace analyzovat také metodou zdola-nahoru (bottom-up). V následné fázi se začal prosazovat tzv. syntetizující přístup, který snažil spojit části obou přístupů dohromady. Případně se dále rozvíjely alternativní přístupy, které akceptovaly další prvky při analýze procesu implementace.

#### Přístup shora-dolů (top-down)

Historicky nejstarší přístup vychází zjednodušeně z předpokladu, že cíle stanovené hierarchicky nejvyšší jednotkou by měly být splněny. VAN METER AND VAN HORN (1975: 44) uvádí „... *studium implementace testuje faktory, které přispívají k realizaci nebo nerealizaci cílů politiky*“. V top-down přístupu je politika jednoduše formulována rozhodovateli a

následně přenesena hierarchicky směrem dolů k těm, kteří ji implementují. Většina z prvních top-down analýz byla motivována snahou poskytnout tvůrcům politiky nějaký návod či doporučení, jak by měly být politiky utvářeny, aby měly větší šanci na úspěch.

Analýza začíná u tvorby rozhodnutí vládních úředníků a potom hledá, podle WINKLER (2002), odpovědi na následující otázky:

- V jakém rozsahu byly aktivity implementujících úředníků a cílových skupin konzistentní s cíli a procedurami navrženými a předepsanými od tvůrců rozhodnutí na „centrální“ úrovni?
- V jaké míře bylo dosaženo plánovaných cílů? To znamená, do jaké míry byly výstupy a výsledky programu konzistentní s těmito cíli?
- Jaké byly hlavní faktory, které ovlivnily výstupy a výsledky programu? Zkoumají se přitom faktory, ovlivňující implementaci oficiálního programu, stejně jako faktory a podmínky, ovlivňující neočekávané a neplánované výstupy programu.
- Jakým způsobem byl politický program korigován na základě průběžných informací?

V rámci výzkumu, který byl proveden v 80. letech, byl identifikován **soubor podmínek, který je nezbytný pro efektivní implementaci.** (MANZMANIAN, SABATIER (1989)<sup>6</sup>

1. Musí existovat jasné a konzistentní cíle, které poskytují minimálně základní kritéria pro vyřešení konfliktu cílů.
2. Musí být identifikovány základní faktory a kauzality, které ovlivňují politiku a implementující úředníci musí mít dostatek pravomocí nad „cílovou skupinou“.
3. Struktura implementačního procesu musí maximálně směřovat k tomu, aby chování implementujících úředníků i cílové skupiny směřovalo ke splnění cílů. Toto zahrnuje i zajištění podpory ostatních subjektů politiky, dostatek finančních zdrojů, podporu vlády, apod..
4. Implementující úředníci musí mít dostatek manažerských a politických dovedností a současně musí podporovat stanovené cíle.
5. Politika musí být podporována klíčovými exekutivními i zákonodárnými aktéry (za současné neutrality nebo podpory ze strany soudů).
6. Základní cíle, během doby realizace, nesmí být narušeny konflikty s ostatními politikami nebo změnami relevantními socioekonomickými podmínkami, což by způsobilo oslabení kauzální teorie nebo ztrátu politické podpory.

Podmínky lze dále rozdělit do dvou skupin. První tři podmínky jsou pod vlivem vlastního politického rozhodování, druhé tři podmínky jsou z velké části ovlivněny sociálním, ekonomickým a politickým tlakem během procesu implementace. Uvedené podmínky byly posléze podrobeny testování z hlediska jejich možnosti skutečného splnění. Hlavním zjištěním bylo, že zejména první podmínka jasných a konzistentních cílů<sup>7</sup> bývá velmi často nesplněna. V průběhu implementace jsou cíle často protichůdné (např. cíl minimalizovat náklady a současně poskytnout službu v nejlepší dosažitelné kvalitě apod.), nebo nedostatečně srozumitelné.

---

<sup>6</sup> přeloženo a upraveno autorem

<sup>7</sup> Tato podmínka byla formulována a analyzována jako jedna ze základních podmínek úspěšné implementace. Výsledky jsou uvedeny v kapitole 3.2.2

Nedostatkem<sup>8</sup> tohoto přístupu je skutečnost, že při vytváření politického rozhodnutí na centrální úrovni mají tvůrci těchto rozhodnutí tendenci podceňovat vliv dalších aktérů na proces implementace. Tento přístup má rovněž sklon opomíjet iniciativy ze strany nižších úředníků a případně soukromého sektoru. Tyto iniciativy a vlastní vliv úředníků na nižší úrovni procesu implementace je v zásadě vnímán jako překážka. V neposlední řadě je metoda „shora-dolů“ jen obtížně uplatnitelná tam, kde centrální úroveň chybí, nebo na rozhodování má vliv skupina činitelů na centrální úrovni, přičemž žádná tato skupina nemá převažující vliv.

I přes uvedené nedostatky se tento postup jeví jako vhodný například tam, kde cílem analýzy je zjistit výhradně efektivnost programu nebo v oblastech, kde je dominantní jeden veřejný program. Stejně tak může být přístup shora-dolů použit tam, kde existuje jednoznačná legislativa a tam, kde jsou v rámci výzkumu zjišťovány spíše průměrné výsledky než regionální odlišnosti.

Podle MANZMANIAN, SABATIER (1989) lze přístup top-down využít i přesto k hodnocení efektivnosti. Přichází s konceptem „prostoru přípustnosti“ (acceptability space) vyznačeného průnikem řad přijatelných hodnot každé z mnoha hodnocených dimenzí. „Sabatier dále souhlasí se zjištěním Van Metera a Van Horna (1975), že pravděpodobnost efektivní implementace je nepřímou úměrnou rozsahu předpokládané a plánované odchylky od status quo ante“<sup>9</sup>. Z toho nepřímou vyplývá základní charakteristika top-down přístupu, totiž předpoklad, že je možné dosáhnout přinejmenším „úspěšné“ implementace. Je tedy nutné pouze vyzkoumat, za jakých podmínek a co způsobuje pozorovanou odchylku od stanovených cílů. Diametrálně odlišný přístup k tomuto východisku má pak řada kritických přístupů vyvíjených v dalších obdobích.

Další práce vycházející z top-down přístupu se zaměřují na zpřesňování a hledání podmínek dosažení bodu efektivní implementace. Van Meter and Van Horn<sup>10</sup> označili **šest nezávislých proměnných, které představují spojenci mezi politikou a praxí** (mezi záměrem a výsledkem). Jde o:

1. Politická rozhodnutí a operační cíle rozvíjí celkové cíle politiky.
2. Zdroje (jejich dostatek) ulehčují administraci politiky.
3. Efektivní komunikace a využití nátlakových aktivit minimalizuje odchylky od stanovených cílů.
4. Implementující agentura je „na míru“ přizpůsobena stanovené politice a má tedy kapacitu politiku uskutečnit.
5. Ekonomické, sociální a politické podmínky mohou ovlivnit realizace politiky a měly by tudíž být zohledněny.
6. Chování implementujících subjektů je ovlivněno mírou jejich porozumění stanovené politice. Je podstatné zohlednit intenzitu jejich reakce (přijímání, odmítání politiky).

---

<sup>8</sup> Odstavec převzat z MALÝ, PAVLÍK (2007)

<sup>9</sup> Citováno podle WINKLER (2000: 70)

<sup>10</sup> Van Meter, Van Horn (1975) citováno podle BERGEN, WHILE (2005), upraveno autorem

## Přístup zdola-nahoru (bottom-up)

Tento přístup se zaměřuje, jako protiklad k metodě shora dolů, na jednotlivé politické aktéry a jejich vliv na úspěšnost implementace. Winkler (2002: 72) charakterizuje východiska tohoto přístupu jako:

- Identifikace sítě účastníků zapojených v poskytování služby v jedné či ve více místních oblastech.
- Zkoumání jejich cílů, strategií, aktivit a kontaktů.
- Využití zjištěných kontaktů jako prostředku pro identifikaci lokálních, regionálních a národních aktérů zapojených do plánování, financování a provádění vládních i nevládních programů.

Tato metoda při analýze nezačíná vládním programem, ale problémy, které jednotliví aktéři pocítují a strategiemi vytvořenými pro jejich řešení. Tento přístup umožňuje zjišťování všech účinků programu, jinak řečeno nekonfrontuje výsledek pouze s výchozími cíli. Hjern<sup>11</sup> konstatuje, že „Cílem „cvičení“ prováděných Manzmanianem a Sabatierem je napomoci federální vládě a státu vytvořit lepší kontrolu veřejné administrativy. To však není nezbytné pro zabezpečení efektivní implementace“<sup>12</sup>.

Bottom-up přístup klade nově důraz na politiku jako na dynamický proces chápání cílů, aktérů i faktorů jako dynamického prvku činí v čase nemožným požadavek na splnění exaktně formulovaných cílů. BARRETT, FUDGE (1981) považují za nemožné přísné oddělení fáze formulace politiky od její implementace a stejně tak oddělování aktérů politiku formulujících od aktérů politiku implementujících.

Slabou stránkou tohoto přístupu se dále může stát přílišné přeceňování vlivu jednotlivých aktérů a periferie (ve vztahu k centru). Podle WINKLER (2002) je použití tohoto přístupu výhodné tam, kde se na implementaci programu podílí větší množství mocensky nezávislých institucí, případně tam, kde neexistuje jednoznačná legislativní úprava daného politického procesu.

## Syntetizující přístupy

Tyto přístupy využívají poznatky obou prve zmíněných směrů s tím, že jednotliví autoři se v metodách a postupech odlišují. Implementace je zde chápána jako „systémové řízení“ nebo jako „byrokratický proces“. K systematickému utřídění syntetizujících přístupů může posloužit členění navržené v LANE (2000) doplněné a upravené do následující tabulky.

Tabulka 8: Klasifikace přístupů

Přístup	Třídění	Představitelé
	Implementace jako dokonalá administrace	(Hood 1976)

<sup>11</sup> Hjern (1982) – citováno podle HILL, HUPE (2002: 54)

<sup>12</sup> Nutno dodat, že toto „cvičení“ autorovi připadá jako vysoce zajímavé a to zejména díky tomu, že vláda získává mandát od svých voličů (viz kapitola 1)

Top-down	Implementace jako management politického programu <sup>13</sup>	(Sabatier, Manzmanian, 1979)
Bottom-up	Implementace jako evoluce cílů	(Wildawsky a Majon, 1978)
	Implementace jako proces učení	(Brown, Wildawsky, 1983)
	Implementace jako struktura	(Hjern, 1982)
	Implementace jako výsledek	(Barrett a Fudge, 1981)
Syntetizující přístupy	Implementace jako perspektiva	(Williams, 1980)
	Implementace jako politický symbol <sup>14</sup>	(Barret a Fudge, 1981)
	Implementace jako vyjednávání koalic	(Sabatier 1986)
	Implementace jako mnohoznačnost	
	Implementace jako zpětné mapování	(Elmore)

Pramen: Sestaveno autorem podle klasifikace Lane (2000)

K tomuto třídění by bylo možné na základě studia dalších pramenů doplnit:

1. Implementace jako „hra“ (BARDACH 1980, TOMPSON 1983), kdy implementací je chápán proces, kdy se jednotliví aktéři snaží dosahovat svých cílů. *Jednotliví hráči často mobilizují své zdroje, vytvářejí koalice, vědomě připravují taktické manévry a chovají se strategicky.*
2. Implementace jako „chaos“, jinými slovy pojetí implementace jako naprosto náhodného jevu, kde nelze prokázat ani „proces učení“. Politika, která se implementuje se neustále mění, tak jako jednotliví hráči a jejich postoje. Současně působí tolik faktorů, které svým charakterem činí vždy výsledek implementace nepředvídatelným. Tato kategorie může být brána jako krajní hranice inkrementalistického přístupu.

Do syntetizujících přístupů<sup>15</sup> je možné zařadit i následující dvě poměrně nové teorie implementace. Jejich charakteristika je poměrně stručná, nicméně tyto přístupy posloužily především jako inspirace pro detailnější pohled na vládu, její členy i ostatní státní aktéry, což se promítlo do formulace jedné z podmínek úspěšné implementace (viz kapitola 3).

### **Policy windows model (přístup)**

EXWORTHY, BLANE, MARMOT (2003) poněkud ambiciózně definují tento přístup jako „Model, který vysvětluje proč dochází k omezenému pokroku (dílčím změnám) a jaké jsou hlavní příčiny současných i budoucích selhání politiky“. Model představený v KINGDON (1995) je podle nich obzvláště užitečným, protože vysvětluje jak a proč se jednotlivé problémy dostanou do politické agendy a stanou se tak „předehrou“ implementace. KINGDON (1995) argumentuje, že jednotlivá „okna“ se otevírají (uzavírají) na základě výskytu tří prvků: problému, policy (obsahové a materiální složky politiky) a politics (dynamický, procesuální aspekt politiky). Samotný výskyt problémů tedy není dostatečnou podmínkou pro jeho řešení nebo změnu stávající politiky.

<sup>13</sup> vycházeno z překladu WINKLER (2002: 80)

<sup>14</sup> vycházeno z překladu WINKLER (2002: 80)

<sup>15</sup> Syntetizujících přístupů je celá řada, nicméně zejména ty vycházející z bottom-up přístupu jako např. analýza sítí (Sharp, Kickert e. col, O'Toole a další) nejsou přímo spojeny s cíli metodami práce, proto nejsou dále rozebírány.



### Implementation theory and street-level bureaucracy

BERGEN AND WHILE (2005) pro svoji studii zaměřenou na problematiku ošetrovatelství kombinují top-down přístup s idejemi bottom-up. Navazují tak na práci van Meter(a), van Horn(a) (1975) a v kombinaci s teorií Lipskeho (1980) a dospěli k závěru, že pro úspěšnou implementaci jsou významné čtyři prvky srozumitelnost formulované politiky, míra jejich shody profesionální hodnotami ošetrovatelství, míra jejich shody s regionálními politikami a shoda s vizemi pracovníků na nejnižší úrovni (sester, ošetrovatelů).

## Doplňující přístupy

### Principal – Agent teorie

Teorii Principal-Agent nelze chápat jako samostatný přístup k analýze procesu implementace. Tato teorie se však jeví jako užitečnou pro rozšíření spektra východisek vhodných zejména pro oblast zdravotnictví, resp. zdravotní politiky. „Mezera“ mezi legislativním nebo politickým záměrem a administrativní praxí je z pohledu top-down přístupu považována za podstatný důvod pro selhání politiky. Naproti tomu v teorii Principal-Agent je tato „mezera“ považována za nevyhnutelný důsledek struktury politicko-administrativních institucí v moderních státech; lze tedy najít určitou rámcovou vazbu k některým bottom-up přístupům.

Tento přístup můžeme demonstrovat na příkladu zákona, který vláda prosadí a schválí, nicméně jeho realizace je upravována detailními administrativními vyhláškami, čímž dochází k jeho modifikaci. Tento právní rámec pak vytváří vztah Principal-Agent mezi politiky a administrátory. HOWLETT, RAMESH (2003: 193) chápou vztah principal-agent jako vztah, ve kterém je „principal“ závislý na dobré vůli agenta, který má sledovat zájmy klienta, které ovšem nemusí být totožné s jeho zájmy. Pro oblast zdravotnictví je pak vztah Principal-Agent mimo jiné k i vysvětlení důsledků tržního selhání v podobě asymetrické informace.

Z hlediska procesu implementace může tato teorie sloužit jako vysvětlující pro vnitřní nesoulad mezi (politiky) stanovenými cíli a (úředníky) vytvořenými formálními procedurami, které jsou předepsány pro dosažení cíle. Principal-Agent teorie se jeví jako poměrně vhodnou metodou k analýze zdravotní politiky s ohledem na sílu jednotlivých „hráčů“ v oblasti tvorby a realizace zdravotní politiky. V souvislosti s touto teorií se jeví jako klíčové využití optimální kombinace nástrojů, vzhledem k cílům a pozici a síle jednotlivých aktérů. Velmi užitečným je pak tento přístup pro analýzu například vztahu pacient-lékař. Pacient deleguje na lékaře část své „rozhodovací pravomoci“ a současně informace, které pacient od lékaře dostane, mohou ovlivnit jeho rozhodování a další chování – potažmo tedy zdravotní stav. S ohledem na primární cíle zdravotní politiky je potom tento aspekt vztahu určitě jedním z faktorů ovlivňujících celkový zdravotní stav. SCOTT A VICK (1999) ve své studii ukazují, kterým aspektům komunikace s lékařem přikládají pacienti velkou váhu, z čehož je možné odvodit doporučení pro cíle zdravotní politiky v oblasti vzdělávání.

### 1.1.3 Komparace přístupů k implementačnímu procesu

Smyslem následující komparace (tabulka 12) je demonstrovat šíři i vzájemnou protichůdnost hlavních přístupů ke zkoumání procesu implementace. Ačkoliv v současnosti převažují syntetizující přístupy (založené na bottom-up základech), je nutné zdůraznit, že i top-down přístup, respektive syntetizující přístupy z něj vycházející, má stále své zastánce.

Ačkoliv může být těžiště zkoumání přeneseno směrem k chování jednotlivých aktérů, k vyjednávání či k vytváření politických sítí neznámá to, že původní otázky nastolené top-down přístupem jsou již zodpovězeny. Pokud vláda výměnou za hlasy voličů přislíbila konkrétní podobu politiky či splnění nějakých cílů, pak případné nesplnění tohoto závazku by nemělo být apriori ignorováno, resp. by neměl být tento stav považován za přirozeně neměnný či žádoucí.

Tabulka 12: Komparace základních přístupů ke zkoumání procesu implementace

	Top-down	Bottom-up	Syntetizující přístupy	Modely vyjednávací a evoluční modely
<b>Hlavní cíl</b>	Dosažení cílů stanovených „v centru“	Zjistit jak se stane, že jsou politiky implementovány	Proměnlivý, spíše dosažení hlavních idejí politiky, než přesně daných cílů	Vysvětlit politiku jako produkt vyjednávání mezi aktéry, kteří sledují své zájmy
<b>Hlavní hledisko (klíčový aktér)</b>	Vláda (jiný aktér stojící nejvýše v hierarchii)	Street-level byrokracie	Vláda i ostatní aktéři, kteří mohou významně ovlivnit proces implementace	Místo vyjednávání. Úloha klíčového aktéra může být proměnlivá
<b>Pohled na ostatní aktéry</b>	Podřízené jednotky	Ovlivňují fázi tvorby i implementace. Potenciální inovátoři či řešitelé problémů	Jestliže mají potenciál ovlivnit proces implementace je nutné jejich chování brát v úvahu	Snaží se předvídat chování ostatních aktérů, kteří jsou ve vzájemné interakci
<b>Kritérium úspěchu</b>	Splnění cílů politiky	Dosažení lokálních cílů	Dosažení dlouhodobě pozitivních efektů politiky, minimalizace negativních efektů	Není objektivně stanoveno
<b>Pohled na implementační deficit</b>	Implementační deficit je výsledkem nesplnění stanovených cílů tj. selhání během procesu implementace	Implementační deficit je „nevyhnutelný“, je to znak změny politiky, nikoliv jejího selhání	Implementační deficit vzniká nevyhnutelně, nicméně v dlouhodobém horizontu jsou podstatné celkové efekty politiky	Neoperuje s tímto pojmem. Politika je výsledkem vyjednávání
<b>Chápaní politiky</b>	Politika jako nezávislá proměnná	Politika je závislá na interakci mezi aktéry na lokální úrovni	Politika jako daná vize, jejíž konkrétní podoba je ovlivněna interakcí mezi aktéry	Politika je závislá na procesu vyjednávání
<b>Výstupy politiky</b>	Předvídatelné – pokud je implementační proces dobře strukturován	Nepředvídatelné – závisí na výsledku interakce mezi aktéry	Částečně předvídatelné	Nepředvídatelné – závislé na výsledku vyjednávání
<b>Základní metodologický přístup</b>	Deduktivní	Induktivní	Deduktivní i induktivní	Deduktivní i induktivní

Zdroj: sloupce top-down, bottom-up a modely založené na vyjednávání, upraveno podle JORDAN (1995), syntetizující přístupy a ostatní přístupy zpracovány autorem

### 1.1.4 Implementační deficit

Tento pojem bývá poměrně často využíván, a to nejen v odborném textu. Jeho obsah však bývá chápán značně široce a nejednoznačně. Určité potíže již byly naznačeny v kapitole 1.4.1 věnované vymezení vztahu mezi efektivností a implementací, další již naznačila předcházející podkapitola věnovaná komparaci jednotlivých přístupů.

Implementačním deficitem lze označit rozdíly mezi původně koncipovanými cíli a účely veřejné politiky a dosaženým stavem. Jinak řečeno, výsledky mohou být zcela odlišné od očekávaných. Objevuje se i při posuzování míry naplnění politických programů jednotlivých stran, případně programového prohlášení vlády. Součástí implementačního deficitu může být i skutečnost, že cíl byl sice naplněn, ale s překročením přidělených kapacit. Obsahové vymezení pojmu implementační deficit se bude významně odvíjet od vymezení pojmu implementace<sup>16</sup>.

#### **top-down přístup**

Pojem implementační deficit je v anglických pramenech uváděn jako „implementation deficit“ nebo „implementation gap“. Stejnou myšlenku jako implementační deficit pak vyjadřuje termín „implementation failure“. LINDER A PETERS (1987) chápou implementační deficit jako jednu ze tří složek „selhání politiky“. Podle nich jsou tato selhání v zásadě trojího typu:

- Selhání implementace (Implementation failure).
- Selhání při formulaci politiky (Policy design -crippled at birth).
- Selhání cílů politiky (Policy failures) - může být dosaženo cílů, ale to vytvoří příliš mnoho negativních vedlejších efektů, které se mohou odstraňovat hůře než předchozí problém.

V souvislosti s tímto pojmem je podstatné zmínit skutečnost, že například „implementační deficit ve zdravotní politice“ bude významně ovlivněn definováním pojmu „zdravotní politika“<sup>17</sup>. Definování tohoto pojmu pak determinuje jak chápání procesu implementace, tak možný vznik implementačního deficitu. Tomuto problému je věnován prostor v dalších částech kapitoly.

#### **bottom-up přístup**

Ačkoliv předchozí komparace přístupů ukazuje, že z pohledu bottom-up přístupu dochází ke vzniku implementačního deficitu (vymezeného optikou top-down přístupu) prakticky nevyhnutelně, je zajímavé zaměřit se pojem na implementačního deficitu striktně z pohledu bottom-up přístupu.

Bottom-up přístup zdůrazňuje úlohu jednotlivých aktérů a zejména pak aktérů na hierarchicky nejnižší úrovni (street-level bureaucracy). Jejich zájem se pak logicky promítne do podoby realizace cílů stanovených centrem. Právě tato vlastní motivace je pak prvkem, který nevyhnutelně vyvolává implementační deficit. Nicméně to, co se z pohledu centra jeví

---

<sup>16</sup> Viz výše proces implementace

<sup>17</sup> Toto je blíže rozebráno v kapitole 1.3.2

jako implementační deficit, nemusí být stejně vnímáno právě na úrovni street-level bureaucracy. Z pohledu jednotlivých aktérů je „implementačním deficitem“ situace, kdy nejsou uspokojeny jejich zájmy.

Jako implementační deficit by pak bylo možné rovněž označit situaci, kdy realizace dané politiky spíše prohloubila míru neuspokojení zájmů jednotlivých aktérů, nebo kdy byl generován další problém vyžadující další korekci politiky.

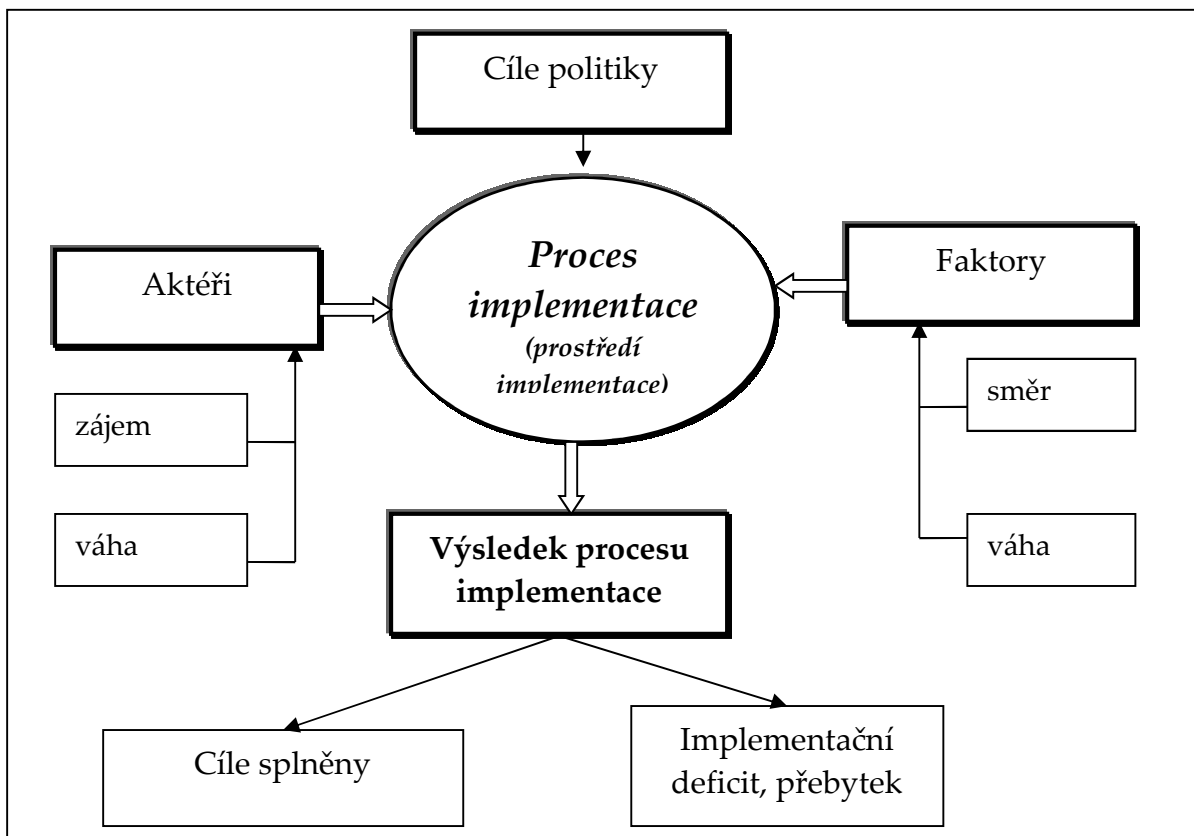
Kategorii „dokonalé implementace“ tedy zjevně vymezit nelze. Jako „úspěšná“ by mohla být označena taková situace, kdy by jednotliví aktéři uspokojili svůj zájem a současně by řešení nevyvolalo žádné vedlejší nezamýšlené účinky. Nutnou podmínkou by pak bylo i dosažení ekonomické efektivity při této implementaci.

### 1.1.5 Teoretické řešení implementace - návrh

Pokud chceme uvažovat nad tím, zda je možné teoreticky předvídat úspěch či neúspěch implementace určité politiky, potom je nutné vymezit okolnosti (**prostředí implementace**), které proces implementace ovlivňují a ty nějakým způsobem ohodnotit.

Proces implementace není uzavřený systém, který by nepodléhal vlivu působení vnějších okolností. Jinými slovy, dosažení stanovených cílů je ovlivnitelné chováním aktérů, kterých se realizace cílů týká a stejně tak i působením dalších vnějších faktorů, které se v čase mohou měnit. Následující schéma 3 vyjadřuje základní úvahu o působení aktérů i faktorů na proces realizace.

Schéma 3: Proces implementace



Zdroj: autor

### **Prostředí implementace**

Předpokládáme tedy, že existuje určité „prostředí implementace“ (PI), které je výsledkem působení aktérů a faktorů. Pojem „prostředí implementace“ je rozveden v dalším textu a vyjadřuje, do jaké míry je působení aktérů i faktorů v daném odvětví (pro danou politiku) nakloněno její úspěšné implementaci. Budou-li tedy splněny určité podmínky implementace na straně vlády<sup>18</sup> (například jasná formulace cíle, atd.) potom předpokládáme, že čím více bude „prostředí implementace“ nakloněno uskutečnění stanovených cílů, tím vyšší bude pravděpodobnost jejich efektivní (úspěšné) implementace. Uvažovaný koncept působení aktérů a faktorů je vždy stanoven v určitém časovém bodě při daném (deklarovaném či uvažovaném) balíku cílů dané zdravotní politiky.

### **Aktéři**

Podle teorie politického cyklu je úloha aktérů považována za zásadní především ve fázi tvorby politiky. Přesto nelze ignorovat schopnost aktérů ovlivnit fázi implementace<sup>19</sup>, a to zejména pokud tito aktéři mají odlišné preference od deklarovaných cílů. Respektive když by realizace stanovených cílů mohla ohrozit jejich ekonomické či jiné zájmy a když mají tito aktéři současně schopnost a sílu vynutit si pozornost vlády (medií), či jinak ovlivňovat

<sup>18</sup> tomuto problému je věnován prostor v kapitole 4

<sup>19</sup> což zdůrazňují zejména přístupy vycházející z bottom-up přístupu

proces realizace (např. formou stávky). Za aktéra považujeme každý subjekt, který se nějakým způsobem podílí na jednotlivých fázích politického cyklu<sup>20</sup>.

Předpokládejme tedy, že každý aktér má určitou váhu ( $v$ ) a zájem ( $z$ )<sup>21</sup>.

Váha ( $v$ ) – udává významnost aktéra v porovnání s ostatními, znamená určitou „sílu“ tj. schopnost změnit (ovlivnit) realizaci stávajících cílů politiky, nastolit politickou agendu, mít koaliční potenciál s ostatními partnery, mít potenciál zprostředkování dohody, atd. Předpokládejme, že váha daného aktéra se pohybuje mezi 0 na hodnotou „ $\beta$ “ (v závislosti na způsobu přiřazování relativních vah<sup>22</sup>).  $v \in \langle 0; \beta \rangle$ ;  $\beta \in \mathbb{N}$

Zájem ( $z$ ) – indikuje míru podpory daného aktéra vůči dané politice. Předpokladem je skutečnost, že aktér jedná tak, aby maximalizoval svůj užitek (tento může být vymezen např. mocí, prestiží, finančně, atd.). Zájem daného aktéra se pohybuje od negativního postoje, přes neutralitu (0), po podporu vůči daným cílům politiky. Tedy  $z \in (-\beta; \beta)$ .

Každý aktér má tedy určitý „potenciál“ ( $p$ ) ovlivnit proces implementace:

$$p(A^n) = v(A^n) \times z(A^n);$$

Celkový potenciál působení aktérů ( $P$ ) lze tedy vyjádřit jako:

$$P(A) = \sum_{i=1}^n p(A^i);$$

### **Faktory**

Považujeme za faktor jakýkoliv jev, který má schopnost ovlivnit proces implementace. Faktory mohou být ze své podstaty předvídatelné (predikovatelné) a nepředvídatelné, silné i slabé (svým vlivem), vnitřní či vnější (z hlediska zdroje svého působení). Prakticky je možné vyjít například ze souboru faktorů definovaných MANZMANIAN, SABATIER (1989), který bude doplněn o některé relevantní faktory a naopak některé faktory, které ze své podstaty mapují chování aktérů lze vyřadit. Dané faktory by bylo nutné verifikovat například prostřednictvím faktorové analýzy tak, aby byl potvrzen či vyvrácen příčinný vztah mezi působením faktoru a výsledkem implementace.

Předpokládejme, že každý faktor má nějakou váhu a stabilitu. Váha ( $v$ ) – znamená schopnost (významnost) faktoru ovlivnit proces implementace, resp. nakolik existence faktoru

---

<sup>20</sup> Inicie, estimace, selekce, implementace, evaluace, (terminace). Během každé fáze politického cyklu se však mění významnost jednotlivých aktérů. V tomto případě je však uvažována pouze významnost aktéra během fáze implementace.

<sup>21</sup> Předpokladem je nutně skutečnost, že tento zájem a váha je možné nějakým způsobem „ohodnotit“ nebo alespoň ordinalisticky seřadit. Některé modely (např. Policy maker 2.3) z tohoto přístupu vycházejí.

<sup>22</sup> Jednou stanovená hraniční hodnota intervalu ( $\beta$ ) je použita pro všechny další výpočty. Pro zjednodušení můžeme například uvažovat o hodnotě  $\beta = 10$ .

v minulosti ovlivňovala proces implementace. Pokud je faktor naprosto nevýznamný, nemá schopnost ovlivnit proces implementace, pak je roven 0. Tedy  $v \in \langle 0; \beta \rangle$ .

Směr (s) – udává, jak faktor působí na proces implementace. Pro hodnocení směru působení faktoru je, kromě směru působení, podstatné, nakolik se faktor v čase mění a nakolik jsou tyto změny předvídatelné. Faktor svým charakterem může působit negativně, neutrálně i pozitivně ve vztahu ke stanovenému cíli. Tedy  $s \in (-\beta; \beta)$ .

Každý faktor má tedy určitý „potenciál“ (p) ovlivnit proces implementace:

$$p(F^m) = v(F^m) \times s(F^m);$$

Celkový potenciál působení faktorů (P) lze tedy vyjádřit jako:

$$P(F) = \sum_{j=1}^m p(F^j);$$

### Nepředvídatelné jevy

Pro úplnost předpokládejme, že existují takové jevy (u), které jsou ze své podstaty poměrně nepředvídatelné a současně mohou zcela zásadně ovlivnit proces implementace. Považujme tyto jevy v zásadě za vnější, přicházejících z jiných odvětví, a jsou takového charakteru, že jejich existence se při stanovování cílů neprojeví, aktéři jejich působení neočekávají a současně nejsou zahrnuty do skupiny uvažovaných faktorů.<sup>23</sup> Při uvažování jejich „hodnoty“ lze vycházet ze stejného postupu jako při hodnocení dopadu faktorů.

### Prostředí implementace

S využitím výše definovaných proměnných lze definovat PI jako:

$$PI = \frac{\sum_{i=1}^n p(A^i) + \sum_{j=1}^m p(F^j)}{n + m} - u;$$

kde předpokládáme, že čím vyšší bude hodnota PI (v závislosti na zvolené škále<sup>24</sup>), tím vyšší bude pravděpodobnost úspěšné implementace. Předpokládejme, že pro různá odvětví, kde jsou stanoveny různé politiky (s různými cíli) existují rozdílně vysoké hodnoty PI.

### Upřesnění

Při uvažovaném výpočtu PI samozřejmě dochází k určité „agregaci“ cílů dané politiky. Je zřejmé, že u některého cíle z dané politiky může tentýž aktér (faktor) podporovat jeho implementaci a u jiného cíle může mít stejný aktér (faktor) opačnou tendenci. Logicky

<sup>23</sup> Uvažujme spíše negativní jevy typu válka, povodeň, pandemie apod. Podobně však můžeme uvažovat i situaci, kdy vláda při vyjednávání „obětuje“ některé zdravotní cíle, výměnou za podporu cílům v jiných odvětvích.

<sup>24</sup> Kdybychom uvažovali  $\beta = 10$ , potom maximální hodnota PI = 100 a značí, že prostředí implementace působí maximálně pro implementaci daných cílů. (Nicméně neznamená to automaticky dosažení dokonalé implementace, neboť cíle mohou být formulovány tak, že jejich splnění vyvolá nežádoucí účinky.



bychom tedy PI měli uvažovat vždy k danému cíli a teprve následně stanovovat celkovou PI. Tedy pro každý cíl ( $C^k$ ) existuje míra  $PI^k$  a tedy celkovou míru pravděpodobnosti (prostředí) implementace (PIT) by bylo možné stanovit jako:

$$PIT = \frac{\sum_{l=1}^k PI^l}{k} .$$

Dále by bylo možné uvažovat o různé „významnosti“ cílů (tzn. můžeme uvažovat i o vytvoření „nějaké škály významnosti“ cílů). Specifickým problémem je pak míra vnitřní konzistence stanovených cílů.

## 1.2 Shrnutí kapitoly

Pro zkoumání veřejné politiky a jejich účinků (včetně ekonomických) existuje celá řada teoretických přístupů, z nichž některé představují ve svých východiscích protiklady. Určité srovnání nabízí následující tabulka č. 13, která je současně přehledem přístupů, které autor pro splnění stanovených cílů práce zvolil (označený řádek). Volba přístupů koresponduje s autorovým postojem k vládě jako aktérovi, který sice navenek vystupuje jednotně, nicméně není homogenní jednotkou a její členové, zejména v případě koaličních vlád, mohou zastávat různá hodnotová stanoviska.

Tabulka 13: Srovnání a volba teoretických východisek veřejné politiky a implementace

Implementace jako	Přístup k veřejné politice	Model tvorby rozhodnutí	„dominantní“ dimenze politiky	Přístup k implementaci
Stav uskutečnění	Teorie politického cyklu	Racionalistický přístup	Vertikální dimenze	Top-down
Proces realizace	AAA model, model politických sítí	Inkrementalistický přístup	Horizontální dimenze	Bottom-up

Pramen: autor

Volba teoretických východisek může být zpochybněna především zastánci opačných přístupů, nicméně volba těchto východisek koresponduje s tím, jak vnímá autor vládu. V okamžiku, kdy je na vládu nahlíženo jako na aktéra, který má mandát od voličů (a tedy i závazky) učinit nebo neučinit nějaká rozhodnutí (formulovat politiku), potom se stává klíčovým hledání takových okolností a podmínek, které umožní realizovat vládou stanovenou politiku. Stejně zásadní je potom hledání příčin implementačního deficitu (selhání), pokud k němu dojde.